

ЗАПИСКА ОБ УСТРОЙСТВЕ СУДЕБНЫХ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИИ*

ПЛАН СОЧИНЕНИЯ

Вопрос о лучшем устройстве губернских мест столько связан с управлением государственным, что не можно основать средних начальств, не измерив всех отношений, кои должны они иметь к высшим. Следовательно, приступая к разрешению сего вопроса, необходимо надлежало дать себе отчет в порядке государственного управления.

Чтобы составить себе о нем точное понятие, надлежало исследовать:

ЧАСТЬ I

1) из каких существенных частей складывается государственное управление вообще;

2) показать пространство и предметы каждой из сих частей.

Раздробив сим образом существенные части государственного управления, должно было показать, в каком естественном порядке слагаются они в истинном монархическом правлении, дабы через то иметь идеальный образец управления, с коим бы можно было соображаться в приложении его к России. Отсюда рассуждения:

ЧАСТЬ II

1) о составе монархического правления вообще;

2) о главных началах монархической организации;

3) об ответственности.

* Черновой подлинник этой записки Сперанского, писанный весь его рукою, хранится в рукописном отделении Императорской Публичной библиотеки, в собрании бумаг сенатора К. Г. Репинского.¹⁸ Черновая рукопись сохранилась не в полном виде. Недостающие в ней места восстановлены по копии, собственноручно снятой покойным академиком А. Ф. Бычковым¹⁹ с современного белого экземпляра этой же записки, переписанного писцом (*Примеч. изд. 1905 г.*).

Составив себе сей отвлеченный образец монархического управления, надлежало определить, можно ли ввести его в России; для сего должно было исследовать:

ЧАСТЬ III

- 1) настоящий образ правления в России и ее конституцию;
- 2) показать несходство ее с образом правления монархическим и невозможность его ввести;
- 3) установить свойства, какие должно иметь управление в России, чтоб оно было сколь можно близко к монархическому и не разрушало бы, однако же, настоящего порядка;
- 4) составить план сего управления;
- 5) показать его преимущества;
- 6) основать на сем плане губернское устройство;
- 7) показать его выгоды.

В продолжение всего сочинения особенное внимание обращено было, чтоб к одним словам привязывать всегда одно и то же понятие; так, например:

Государственный закон принято вместо слова *конституции* и всегда означает закон, определяющий первоначальные права и отношения всех классов государственных между собою.

Уложение означает закон гражданский и уголовный (*code civil et criminel*).

Управление (*administration*).

Правление, правительство (*gouvernement*).

Устройство, состав (*organisation*).

Экономия — все, что относится к управлению государственного богатства, к финансам и счетам.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ПОНЯТИЯ О РАЗДЕЛЕНИИ ЧАСТЕЙ УПРАВЛЕНИЯ

Начало и конец общественного бытия есть взаимная безопасность соединившихся лиц и их имуществ.²⁰

Безопасность общественная не что другое есть, как сохранение вещей в том порядке, в каком они поставлены законом.

Две силы могут разрушить сей порядок: внутренняя и внешняя.

Внутренняя: 1) когда насилием один будет похищать права другого; 2) когда посредством неправых исков один будет присвоить права другого.

Внешняя: 1) когда открытым действием силы неприятельской государство будет облежимо; 2) когда союзами, торговлею или другим образом будут искать его обессилить.

Внутреннее насилие, или самоуправство (voies de fait) отвергается полицией. *Притязание прав* разрешается судом. *Внешнее нападение* отражается воинскою силою. *Внешний ущерб* преграждается политическими сношениями.

Отсюда происходят четыре главных предмета всякого правительства: 1) полиция; 2) суд; 3) войско; 4) внешние сношения.

Содержание и управление всех сих предметов предполагают издержки; издержки предполагают доходы; доходы предполагают хозяйство.

Отсюда рождается новый предмет правительства — *государственное хозяйство*.*

Из сего следует, что пять только главных частей быть может во всяком государственном управлении (администрации).

Рассмотрим каждую из сих частей, чтоб познать элементы, их составляющие, и видеть, каким образом соединяются в них все ветви государственного устройства. Две из них: *военные силы* и *политические сношения* не относятся к нашему предмету.

ЧАСТЬ I

О СОСТАВЕ ЧАСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

I. О ПОЛИЦИИ

Полиция есть слово греческое и собственно значит градское устройство. Греки все части гражданского устройства разумели под сим именованием.

В Риме полиция состояла в доставлении народу хлеба, в устройстве даровых зрелищ, кои были там важным предметом правительства.

* Были на земле правительства, кои стояли на четырех только выше изображенных основаниях и кои, не имея никаких доходов, не имели ни промышленности, ни богатства. Такова была Спарта (Stuart, t. 2). Есть также государства, кои по положению своему, стоя вне общей системы государств, могут не иметь постоянных политических сношений (Китай и др.). Но нет в Европе государства, которое бы всех сих частей не имело или которое бы имело их более, и следовательно, части сии суть всякой системе существенны и во всех государствах необходимы.

Впоследствии слово сие различным образом было принято. Есть писатели, кои дают ему расширение, объемлющее весь состав государственного благоустройства; другие стесняют его в пределы благочиния; некоторые разделяют полицию на государственную (высшую) и гражданскую (низшую); первой приписывают соблюдение государственной тишины от тайных замыслов, второй подчиняют маловажные отступления от закона и порядка. Но все сии понятия о полиции произвольны и основаны не на общем рассуждении о составе государственном, а единственно на случайном государственном положении.

Чтоб иметь точное понятие о полиции, надобно взойти к первому началу закона и образу его действия.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛИЦИИ

Закон не что другое есть, как ограничение натуральной свободы человека известными правилами.* Сколько бы люди ни были уверяемы в спасительном действии закона и в необходимости ему покоряться, но бывают минуты, где натуральная свобода человека восстает против сего уверения и отказывается делать ему жертвы. С тех пор как учредились человеческие общества, существует в них непрерывное боре-ние между силами личного самолюбия, все в себе влекущего, и силами закона, все относящего к общему благу.**²¹

Состояние равновесия между сими двумя силами есть то, что мы называем общественною тишиною.

Чтоб удержать сие равновесие, действие закона одно к сему не довлеет, ибо самолюбие действует в человеке непрерывно: оно есть то же, что сила тяготения в телах. Закон не может иметь сей непрерывности; он не иначе может действовать, как посредством суда и, следовательно, ограничивается местом, временем, формою и множеством других обстоятельств.

Если бы все насилия; к коим человек непрестанно порывается, укрощались только судом, покой общественный подвергался бы каждую минуту разрушению и к восстановлению его должно бы было почти для каждого двух человек учредить судебное место, которое бы за ними во всех путях жизни их следовало и разбирало бы взаимные их друг к другу притязания. Невозможность сего предположения и необходимость

* Bentham.²²

** Beccaria.²³

сохранить общественный покой заставили законодательство ввести в состав политических обществ особенную силу, которая бы, окружая, так сказать, собою все публичные деяния людей, удерживала их в том порядке, в каком законом они поставлены, и, сообщая таким образом действию закона *непрерывность*, тем самым ставила бы его в меру противоположения с *непрерывным* действием самолюбия.

Сила сия собственно есть *полиция*.

По сему понятию полиция не что другое есть, как средство, избранное правительством к сохранению действия закона в его непрерывности, способ удерживать деяния людей в порядке и пресекать всякое насилие.

Она существенно различается от суда тем, что не входит в разбор прав, но приводит только вещи в тот порядок, в коем они до насилия были.

Суд, разбирая права, может обвинить насилие и вместе с тем найти причины его правыми; но полиция наблюдает только, чтоб нигде насилия не было, и поелику действием своим удерживает она силу закона в равновесии с силою частного интереса, то общее выражение ее есть хранение общественной тишины. Словом, суд есть единовременное действие закона, назначающее известный вещей порядок; полиция есть непрерывное действие закона, удерживающее сей назначенный порядок.

РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛИЦИИ НА РАЗНЫЕ РОДЫ

Есть три разных образа удержать закон в непрерывном его действии: 1) восстановлением, когда он нарушен, — сие составляет предмет *полиции исполнительной* (police exécutive); 2) пресечением насилия на месте, — отсюда *полиция смирительная* (police coercitive ou repressive); 3) предупреждением насилия разными предохранительными средствами, — отсюда *полиция предохранительная* (police administrative, préservative, police de sûreté).

О ПОЛИЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ

1) Поелику полиция есть непрерывное действие закона, удерживающее назначенный оным порядок, то следует из сего, что всякий закон, касающийся до лиц и имуществ, должен обращаем быть к исполнению через полицию; если дозволить приводить закон в исполнение силе посторонней,

полиция не может тогда ответственность за продолжение сего исполнения, и даже может случиться, что знать о законе она не будет.

Посему все уставы и учреждения, до лиц и имуществ касающиеся, от какой бы части государственного правительства они ни происходили, должны быть в полицию сообщаемы.

2) Полиции нужно иметь силу заставить исполнять закон.

3) Полиции принадлежит право и обязанность обнародовать законы.

4) Полиция не может приводить в исполнение законы, ежели не будут в точном ее ведении и зависимости все те, кои исполнять их обязаны.

Итак, полиция исполнительная имеет четыре предмета:

1) Обнародовать все законы, к общему исполнению принадлежащие.

2) Приводить их в исполнение.

3) Иметь в распоряжении своем силу понудительную.

4) Иметь в точном ведении и подчинении себе всех граждан, яко обывателей известного места.

О ПОЛИЦИИ СМИРИТЕЛЬНОЙ (COERCITIVE)

Все притязания людей к правам общественным и частным в благоустроенном обществе должны быть разбираемы и определяемы законом; даже защищать себя от обид, кроме нападения на жизнь, собственными силами своими не должно. Самовольное защищение прав своих собственно называется самоуправством (*voies de fait*).

Посему всякое присвоение прав чуждых мимо суда есть насилие.

Действие насилия складывается из двух обстоятельств: 1) что один присвоит принадлежащее другому и вместе с тем 2) наводит другим опасность подобного присвоения.

Первое обстоятельство не подлежит никакому разбору. Вместе с пресечением насилия возвращается присвоение тому, кому оно принадлежит.

Второе обстоятельство может быть весьма различно. Мера опасности может быть велика и мала; она может простирается до всех или немногих; она может быть и не быть в намерении. Все сие делает исследование второго обстоятельства весьма сложным, и поелику полиция есть место, охраняющее только закон от насилия, то и не может она собственно входить в

разбор; ее дело есть пресечь только насилие и возвратить присвоенное.

Есть, однако же, случаи, в коих опасность примера и вторичного покушения так мала, что закон предоставляет самой полиции определить меру наказания; для сего при самой полиции составляется суд, коего определениям дается большее или меньшее пространство с точным означением рода преступлений, ему подлежащих. Суд сей называется полиция судебная (*police judiciaire*), а исполнение определения сего суда есть полиция исправления (*police correctionnelle*).

Из сего происходят следующие предметы полиции смиренной:

- 1) Пресекать всякое присвоение, мимо суда, прав чуждых в лице и имуществе.
- 2) Возвращать присвоенное.
- 3) Иметь в распоряжении своем силу понудительную.
- 4) Отсылать виновных к суду гражданскому или к суду полиции исправления (*police correctionnelle*), где по данному уставу судятся те преступления, кои от полиции смиренной оглашены будут, определяя соразмерное им наказание. Сия полиция имеет в ведомстве своем смиренные и рабочие дома и прочие тому подобные меры исправления. Она отсылает к гражданскому суду тех, коих преступления превышают меру данной ей власти.*

О ПОЛИЦИИ ПРЕДОХРАНИТЕЛЬНОЙ, ИЛИ БЛАГОЧИНИЯ

Все то, что может, так сказать, осветить публичное поведение граждан, что может отвлечь их от заблуждения, пресечь первые покушения к насилию и раздорам, ободрять и покровительствовать невинные удовольствия, назидать нравы или, по крайней мере, остерегать их от разврата, — все сие есть предмет предохранительной полиции.**

* Полицию исправления многие относят к первой инстанции суда; но если она будет определять исправление не иначе как по приговору установленных в ней судей, то действие ее будет одинаково с судом, и отношение ее к полиции смиренной не будет действием самовластным.

** Если бы полиция ограничивала себя единым пресечением насилия, когда оно обнаружится, оно слишком часто обнаруживалось бы, и действие полиции могло бы быть строго и справедливо, но никогда не было бы спасительно. Такова есть полиция в деспотических государствах: поспешна и неумолима к преступ-

Общее означение сих предметов может быть следующее:

1) *Нравы*. В Риме был цензор нравов; хотя в настоящем положении обществ должность сия не существует, тем не менее везде в благоустроенных государствах наблюдаются правила, ее составляющие. Сюда принадлежат:

- а) цензура книг и журналов;
- б) пресечение и опровержение вредных правительству слухов и толкований;
- в) охранение обрядов религии и обуздание расколов;
- г) нравственность публичных зрелищ и благочиния игр.

2) *Продовольствие и народное здравие*. Нужда часто рождает преступление, и потому, чтоб предупредить преступление, должно прежде всего предупредить нужду. Хотя полиция не имеет в своем расположении источников продовольствия, но ее дело есть наблюдать за состоянием его, извещать правительство и требовать пособия. Сюда принадлежат:

- а) сведение о состоянии всякого рода запасов;
- б) умеренность торговых цен на предметы первой необходимости;
- в) призрение нищих и удаление бродяг;
- г) верность весов и мер;
- д) народное здравие; медицинские установления.

3) *Удобность сообщения*. Удобность путей сухопутных и водяных может быть столько же в видах доброй полиции, как и в видах коммерческих; но как из двух сих частей полиция, имея непосредственно дело с обывателями, имеет и более способов как наблюдать за исправностию сообщений, так и требовать их устройства, то и должно по необходимости отнести к ней сию обязанность. Сюда принадлежат:

- а) устройство и содержание дорог и мостов, освещение в городах;
- б) водяная коммуникация.

4) *Гражданская стража*. Как средство предупреждения насилия гражданская стража принадлежит к полиции. Сюда принадлежит:

- а) ночная стража в городах и селениях;
- б) стража казны;

никам, она ничего не делает к тому, чтоб предупредить преступление, чтоб отнять у граждан самую вероятность угнетения и удостоверить их покой. Сии мудрые расположения принадлежат одним просвещенным правительствам. В государствах самовластных жители имеют только утешение знать, что обида их будет наказана, как скоро будет открыта.

- в) стража преступников, содержание тюрем и острогов;
- г) стража от пожаров и пожарные учреждения;
- д) содержание войск в земле.

В сем состоят предметы полиции. Каждый из них требует особенного учреждения; собрание сих учреждений есть устав, или закон полицейский. Места и лица, по сему уставу распоряжающиеся сими предметами, суть места полицейские.

II. О СУДЕ

Сколько бы полиция в государстве ни была благоустроена, но не может она пресечь все беспорядки в самом их начале.

Беспорядки сии могут быть двух родов: одни, при вреде частном, несут еще с собою опасность и пример вреда общего; другие наносят только вред частный, не угрожая ничем обществу.

Беспорядок первого рода не только должен быть по открытии его пресечен, но в отвращение вредного примера должен быть наказан.

Беспорядок второго рода должен быть только пресечен, и каждому должно быть возвращено свое.

В первом случае мера наказания не может быть всегда равна; она должна быть соразмерена опасности примера и вреду, от него произойти могущему. Кто определит в каждом случае степень вреда и найдет в законе соответствующее ему наказание? Суд.

Во втором случае если бы беспорядок был объят на месте в самом своем начале, тогда пресечение его и возвращение похищенного права было бы естественным действием полиции; но как невозможно полагать, чтоб полиция была везде присуща, то ясно, что должны быть беспорядки, так сказать, застаревшие, коих исправить полиции невозможно потому, что следы действия уже остыли.

Посему должно быть особенной власти, которая бы по жалобам частных людей разбирала сии застаревшие частные беспорядки и возвращала бы каждому свое.

Сия власть есть суд.

Отсюда происходят два предмета суда: беспорядки, угрожающие вредом общим (*materia criminalis*), и беспорядки без опасности вреда общего (*materia civilis*), а следовательно, и самый суд есть двоякого рода: уголовный и гражданский (*actio iustitiae publica*, *actio iustitiae privata*).

Из сего следует:

1) Что *суд уголовный* слагается из двух действий, из коих первое определяет степень вреда и подводит преступление под общую его категорию; второе прилагает его к закону. В первом вопрошается: должно ли такое-то действие считать воровством или только татьбою; во втором решится, какое наказание за воровство закон определяет.

2) *Суд гражданский* слагается также из двух действий. В первом спрашивается: действительно ли право отыскиваемое или защищаемое имеет все признаки собственности? Во втором прилагается к нему закон и решится его принадлежность.

3) Тот и другой род суда имеют общую им часть *следствия*.

Итак, в суде должно принимать три главные части: следствие (*enquête, informatio*), суждение (*judicium*), приговор (*sentence, arrêt, décision*).

О СЛЕДСТВИИ

Если бы действие полиции могло быть вездесущим, тогда не было бы другого следствия, как только ее показания. Каждое нарушение порядка было бы объято на месте и пресечено, а нарушение, со вредом общим сопряженное, было бы отослано к суду с показанием обстоятельств.*

Невозможность такого устройства была причиною установления особенной временной и частной полиции, которой предметом суть происшествия прошедшие, которая, обращаясь на следы, часто изгладившиеся, минувшего обстоятельства, оживляет его, так сказать, и приводит в такую же известность, как бы теперь оно совершилось.

Действие сей полиции бывает двояко:

1) Когда обиженный сам представляет в суд документы, равносильные тем, какие бы могла представить полиция, как-то: свидетелей, крепости, акты правительства и тому подобное; в сем случае следствие называется просто доказательством (*actio privata*), и сей образ доказывать свое право называется *порядком формальным*, или *формою суда* (выражение неправильное и дающее повод к смешению). Суд, на таковом следствии основанный, называется судом формальным, тяжebным и апелляционным.

* Из сего видно, что одна невозможность всевидящей полиции есть причиною всех гражданских тяжб, и следственно, чем полиция исправнее, тем тяжб менее.

2) Когда обиженный вместе с жалобою на вред, ему причиненный, доносит, что тут же допущен и вред общий. Тогда суд составляет особую временную полицию, наряжает ее на место и велит сделать изыскание. В сем случае исследование называется собственно следствием (*enquête*), обряд его именуется порядком следственным, а суд, на нем основанный, есть суд уголовный (*actio publica*). Частный иск заключается уже тогда в иске общественном, и поелику сей последний не может быть правым, не оправив первого, то частный иск ожидает только решения, не вмешиваясь сам в дело.*

Но часто суд, произведя следствие, по рассмотрении его не находит в деле ничего, интересующего покой общественный, а потому и приказывает просителю производить дело порядком формальным, что называется *отослать иск к форме суда*.

Могут быть случаи, в коих или происшествие, открытое полицией, указывает на происшествие минувшее, или частный человек, не имеющий в деле собственного участия, доносит о вреде общем. В обоих сих случаях производится следствие, но надлежит, чтоб во втором из них извет был подкреплен доказательствами: иначе правительство было бы занимаемо непрестанно и суетным исследованием возмущало бы покой общественный.

Итак, пять могут быть начал следствий:

- 1) частный иск без иска общего;
- 2) частный иск с иском общим;
- 3) показание полиции присущей;
- 4) показание полиции, на минувшее обращенной;
- 5) донос частного человека.

Есть правительства, кои к сим пяти началам присовокупляют шестое под именем стряпчих, прокуроров или публичных истцов (*accusateurs publics*), кои посему называются возбуждателями безгласных дел. Но должности сии входят совершенно в разряд полицейский, и когда от него отделяются, то превращаются в частных доносителей.

Первый род следствий бывает основанием всех тяжбных дел и называется, как выше сказано, формою суда. Их надлежало бы назвать *частным иском* (*actio privata*), ибо форма равно принадлежит и ко всем другим следствиям.

* Отсюда происходит, что каждый обиженный старается в собственном своем деле интересоваться общее и просит произвести дело порядком следственным, ибо вместе с сим избавляется он труда и времени составлять собственную свою полицию и выдерживать доказательства. Он одерживает верх без тяжбы.

Второй род следствий дает начало суду смешанному (*actio mixta*), где истец частный ищет себе удовлетворения, а правительство — наказания преступлению.

Третий и четвертый род следствия в существе своем одинаковы и называются вообще следствием (*actio publica*). Их бы должно было назвать *иском общественным*.

Все сии четыре рода следствий составляют основание дел уголовных.

Каким образом должны быть производимы следствия?

Тот и другой род следствий имеют свою форму.

Выше сказано, что следствие не что другое есть, как взор полиции или на настоящее, или на минувшее происшествие. Верность сего взора требует особенного его направления на предметы. Сие направление есть форма следствия.

Форма имеет предметом удостоверить сколь можно более все части, следствие составляющие:

по искам частным: свидетели, крепости, сроки, выписи и проч.

по искам общим: свидетели, допросы, повальные обыски, присяга и проч.

Посему должен быть образ спрашивания свидетелей, представлять крепости, делать допросы, давать присягу и проч.

Кому принадлежит производить следствие: полиции или суду?

Следствие не есть суд, но основание его. Оно есть действие полиции — или частной, или общей. А посему и производить следствие принадлежит полиции, но рассматривать его принадлежит суду.

По гражданским или тяжбым делам истец сам должен производить следствие; по искам общественным суд должен требовать следствия от полиции.

О СУЖДЕНИИ

Когда следствие сделано и в суд представлено, должно: 1) определить по данным обстоятельствам количество причиненного частного вреда; 2) назначить по закону средство удовлетворения; 3) определить количество вреда общего; 4) назначить меру наказания по закону.

В делах гражданских суд совершается двумя первыми актами; в делах уголовных все четыре по необходимости должны иметь место, и хотя часто два первых безгласны,

но тем не менее они в двух последних подразумеваются, ибо где есть общий вред, там необходимо должен быть вред частный.

Первый и третий из сих актов — определение частного и общего вреда — принадлежит собственно к части суда, называемой суждением.

О РЕШЕНИИ

Второй и четвертый из актов вышеприведенных, т. е. назначить обиженному удовлетворение в делах гражданских и назначить меру наказания в делах уголовных, есть то, что называется решением.

Из сего разрешения частей, суд составляющих, видно:

1) что суд уголовный слагается собственно из трех частей: из следствия, из суждения и приговора;

2) что суд гражданский составляется из частей того же именованья;

3) что во всяком суде уголовном всегда подразумевается, а часто и открыто производится иск частный;

4) что в суде гражданском и уголовном действие последнего только акта, т. е. приговора, может быть с точностью и прямо определено законом, ибо закон в порядке уголовном может только то прямо определить, какое, например, за воровство полагается наказание, но он не может предписать и с точностью исчислить все обстоятельства, в коих действие должно считать воровством. Закон в делах гражданских может с точностью определить, какие документы или крепости принимать или не принимать за основательные, но он не может указать, что крепость, писанная в таком-то году, в таком-то именно месте, на такое-то владение, есть крепость основательная.

Какое же правило можно положить на сии законом не определенные обстоятельства? Должно ли оставить их на произвол судьи? Сие было бы великое злоупотребление.

Невозможность положить на сие прямые правила заставила законодателей прибегнуть к установлениям побочным, чтоб по крайней мере несколько оградить сии части от действия пристрастия или неразумия.

Для сего законодатели, исчислив все вероятности, могущие заменить достоверность в следствии и правильность в суждении, на исчисление сих вероятностей постановили:

для следствия: какие документы, в каких случаях, с какими условиями, в каком продолжении времени и от кого принимать к делу;

для суждения: каким порядком, о каких материях, с какою апелляциею, с каким сроком принимать апелляции, производить суждение.

Сии правила суть то, что называется формою, или обрядом, судопроизводства (*procédure, modus, procedendi*).

Из сего видно, что форма, или обряд, судопроизводства может относиться или к следствию, или к суждению, а посему и жалобы могут быть приносимы или на нарушение обрядов в следствии, или на нарушение обрядов в суждении, или, наконец, на неправильность самого суждения.

Жалобы первого рода суть жалобы на форму или течение дела; жалобы второго рода суть жалобы на существо дела.

С изданием уложения необходимо сопрягается издание формы.

Поелику форма есть вне суждения и учреждается для того, чтобы оберегать его, то во многих случаях она совершенно от него отделяется.

Форма основана на вычислении вероятностей, и, следовательно, она может перемениться без перемены закона уголовного и гражданского.

Из всего здесь сказанного видно, что суд имеет следующие существенные части:

- 1) следствие,
- 2) суждение,
- 3) приговор,
- 4) форму.

III. О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИИ

Все, что составляет народное богатство, есть предмет экономики государственной.

Источники народного богатства вообще можно разделить на два рода: 1) обилие естественных способов; 2) приложение труда.

Способы естественные суть:

- земли,
- леса,
- воды, или:

царство ископаемых,
царство растений,
царство животных.

Приложение труда, или промышленность:

земледелие,
мануфактуры,
коммерция,
промыслы,
заводы.

Богатство государственное есть всегда в сложном содержании способов естественных и труда, на них употребленного. Поелику доходы не что другое суть, как часть государственного богатства, уделаемая на содержание управления, то из сего следует, что государственная экономия имеет два главных предмета:

- 1) приумножить вообще массу государственного богатства;
- 2) извлекать из нее доходы образом наименее отяготительным и распределять их на содержание управления без недостатку и излишества.

Посему два главных отделения должно себе представлять в управлении экономическом.

В одном ведаются источники народного богатства в отношении к их приумножению.

Сюда принадлежат разные способы к ободрению земледелия, к управлению мануфактур, коммерции, промыслов и заводов.

В другом ведаются доходы, из сих общих источников извлекаемые, распределяемые и сохраняемые.

Сюда принадлежат подати, таможи, оброчные и откупные статьи и проч.

Первое отделение имеет столько частей, сколько есть в государстве значащих ветвей промышленности. Отделение сие можно назвать *государственным хозяйством*.

Второе отделение имеет две главные части: 1) извлечение доходов и распределение их по частям, требующим содержания; 2) счет и хранение остатков. Отделение сие можно назвать *отделением финансов*.

ЧАСТЬ II

О СОСТАВЕ (ОРГАНИЗАЦИИ) УПРАВЛЕНИЯ

Определив сим образом части, составляющие управление, и познав внутреннее их сложение, должно назначить каждой из них приличнейшую организацию.

Организация управления вообще должна быть:

- 1) сообразна общему государственному закону и учреждениям;
- 2) основана на единстве исполнения;
- 3) подвержена отчету в форме и в существе дел;
- 4) постановлена на одном плане во всех частях своих.
- 5) сообразна с местными уважениями и
- 6) соразмерена способам исполнения.

В сем состоят общие правила организации; чтобы познать, до какой степени все они необходимы, нужно каждое из них рассмотреть в особенности.

I. О СВЯЗИ ЗАКОНА С УПРАВЛЕНИЕМ

Поелику управление (администрация) во всякой монархии не что другое есть, как исполнение закона, то само собою явствует, что доброта управления по необходимости зависит от доброты закона.

Закон различается от учреждений (регламентов). Закон имеет предметом отношения постоянные и непрменяемые. Учреждения простираются на действия и происшествия, непрестанной перемене подлежащие.

Есть много разделений законов; лучшее из них есть то, которое различает их на три рода: 1) закон государственный (конституционный); 2) закон гражданский; 3) закон уголовный. Два последних закона называются иначе уложение (code civil et pénal).²⁴

Учреждения относятся: 1) к полиции; 2) к экономии; 3) к системе воинской; 4) к системе внешних сношений.

Предметы, составляющие сии части, по самому существу их непрерывным подвержены переменам; но есть в них общие правила, от коих отступить невозможно без совершенного смещения власти законодательной с исполнительной; так, например: мера налогов в экономии, заключение в темницу в

полиции и другие тому подобные. Главные правила относятся к закону государственному и им определяются.

В самом суде есть части, принадлежащие до учреждений; так, например: назначение мест, где суд имеет быть отправляем, определение чиновников, постановление обрядов и тому подобные положения.

Каким бы образом ни была в государстве составлена власть законодательная, никто кроме нее не может постановлять законов.

Учреждения всегда постановляются властью исполнительной.

Относясь к предметам переменяющимся, они не могут быть иначе располагаемы. Если бы власть исполнительная обязана была на всякий случай испрашивать определения власти законодательной, никакое государство не могло бы отправлять дел своих.*

Но, с другой стороны, если бы учреждения издаваемы были без соображения с законом государственным, тогда власть исполнительная превратилась бы в законодательную и исчезли бы все отношения порядка монархического.

Итак, всякое учреждение должно по необходимости быть сообразно государственному закону, а следовательно, и способы, коими приводится оно в исполнение, должны быть на нем же основаны. Способы сии суть то, что называем мы организацией управления.

Из сего очевидно, что организация каждой части управления предполагает: 1) учреждение ее; 2) государственный закон.

II. О ЕДИНСТВЕ ИСПОЛНЕНИЯ

L'unité, dans tous les cas où elle est possible, c. à d. dans tout ce qui n'exige pas une réunion de lumières et un concours de volontés, comme un corps législatif, l'unité, dis-je, est favorable, parce qu'elle fait peser toute la responsabilité, soit morale, soit légale, sur la tête d'un seul. Il ne partage avec personne l'honneur de ses actions, mais il porte de même tout le fardeau du blâme; il se voit seul contre tous, n'ayant d'autre appui que l'intégrité de sa

* Отсюда происходит, что в самых республиках необходимость устанавливала правителей, которые под разными именами и с разными ограничениями делали временные учреждения.

conduite, d'autre défense que l'estime générale. Quand il ne seroit pas intègre par inclination, il le devient, pour ainsi dire, malgré lui, en vertu d'une position où son intérêt est inséparable de son devoir.

D'ailleurs, l'unité dans les emplois subordonnés est un moyen certain pour le souverain de découvrir en peu de tems la capacité réelle des individus. Un esprit faux et borné peut se cacher longtemps dans une nombreuse compagnie; mais s'il agit seul et sur un théâtre public, son incapacité est bientôt démarquée. Les hommes médiocres et ineptes, toujours prompts à solliciter les places où ils peuvent se mettre à l'abri sous un mérite étranger, auront peur de s'exposer dans une carrière dangereuse où ils seront réduits à leur propre valeur.

*Bentham, t. III, p. 163, 164.**

Вопрос: могут ли отнесены быть сии рассуждения с равною основательностию и к части судной? Без всякого сомнения, и тем более что нигде пристрастие не подвержено столь частым искушениям, как в суде; нигде нет столько способов ему укрыться, как в разборе частных прав, и, следовательно, нигде нет столько уважений усилить ответственность и все бремя общего мнения отяготить, так сказать, над единою главою.

Могут быть обстоятельства, в коих суд составлен быть должен более, нежели из одного лица; но сие относится к местному положению страны, о коем мы будем говорить ниже.

* [Единство власти полезно во всех тех случаях, где оно возможно, т. е. в случаях, не требующих ни просвещенного суждения нескольких лиц, ни совокупного изъявления воли их, что необходимо в сословии законодательном. Единство сие полезно потому, что вся ответственность — нравственная ли, законная ли — обращается на одного человека. Ни с кем не разделяет он чести своих деяний, но один также несет и все бремя осуждения; он видит, что он один против всех, что единая его опора есть правдивость его поступков, единая защита — всеобщее к нему почтение. Если бы по природному расположению не был он склонен к правдивости, он бы сделался правдивым, так сказать, против своей воли, ибо положение, в коем он находится, таково, что собственные его пользы неразлучны с его обязанностями.]

Сверх сего, единство власти в званиях подчиненных есть верное для государя средство видеть способности и истинные достоинства в лицах, коим власть вверяется. Ум ложный и ограниченный долгое время может скрываться в многочисленном сословии. Но если он действует один в глазах общества, недостатки и слабости его сокрыться не могут. Люди посредственные или неспособные, старающиеся всегда достигать мест, где они могут стать под прикрытие чуждого достоинства, будут страшиться вступить в опасное поприще, где от собственного токмо их достоинства могут они заимствовать всю цену их.

Бентам, т. III, с. 163, 164 (пер. с фр. М. Михайлова)

III. ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Есть два рода ответственности в государстве, весьма различные между собою; нужно определить их точнее.

Первый род ответственности состоит в том отчете, каким каждое низшее отделение власти исполнительной обязано отделению высшему. Так, низшие исполнители полиции отвечают высшим, сии отвечают министрам, министры — государю. Существо сей ответственности ограничивается единою личностью исполнения. Начальник местной полиции не может ответствовать в доброте ее учреждения; он отвечает только в том, чтоб учреждения сии с точностию были исполнены.

Способы сего рода ответственности суть:

- 1) ревизии дел по жалобам;
- 2) разные установления, коими высшее начальство надзирает за деяниями низшего: ведомости о течении дел, временные осмотры и проч.;
- 3) личный постоянный надзор, состоящий в том, что при каждом месте учреждается особенное, не зависящее от него лицо, которое, не препятствуя исполнению, доносит высшему начальству о тех случаях, кои находит противными учреждениям.

Последний сей способ основан весь на ложном расчете вероятностей, ибо нет никакого основания предполагать, что надзирающий скорее согласится с исполнителем в добре, нежели в злоупотреблении. Он имеет равный с ним интерес к пристрастию; следовательно, нет основания верить более одному, нежели другому, и нет причины ограничивать надзор одним лицом; надлежало бы над каждым надзирателем установить новый надзор и так далее в бесконечность. Нелепость такового последствия доказывает неосновательность правила.

Сверх того, что правило сие неосновательно, оно и вредно:

- 1) потому, что всякое действие излишнее есть действие, вредящее или скорости, или порядку; 2) потому, что установлением сего надзора ослабляется личная, прямая ответственность. Исполнитель находит чрез сие способ оградить себя от всякого ответа чрез согласие (*connivence*) с надзирающим. Тогда притесненный имеет против себя две силы вместо одной и правительство — два способа к заблуждению и сокрытию истины.

Если бы по смешению понятий все управление власти исполнительной вверено было лицам, участвующим в законодательстве, тогда правительству, конечно, не оставалось бы другого способа поддержать свои временные учреждения, как установлением при каждом месте от себя комиссаров. Но как

сей распорядок противен монархическому управлению, коего существо состоит в единстве власти исполнительной и в выборе от себя всех исполнителей, то и явствует, что установление таковых комиссаров при исполнителях, от правительства же избираемых, есть явное противоречие.

Правда, что во многих государствах суд почитается принадлежащим народу. Установление присяжных (jury) и прочие образы суждения по выборам дают повод к сему заключению. Но без крайнего смещения понятий заключение сие не может быть допущено. Отправление правосудия во всякой монархии по необходимости принадлежит власти исполнительной;* иначе власть законодательная смешалась бы с исполнительной, а с тем вместе и существо монархии совершенно бы испроверглось. В каком же разуме суд почитается принадлежащим народу? Разрешение сего вопроса может пролить много света на истинное понятие надзора и ответственности.

Выше примечено было, что все учреждения временные принадлежат власти исполнительной, но вместе с тем все они должны быть сообразны государственному закону. Чтобы удостоверить сию сообразность, надлежит установить в каждой части исполнительной надзор от власти законодательной. Но каким образом надзор сей может быть установлен в суде, коего действия бесчисленны и ежедневны? Каждое дело надлежало бы для сего вносить в законодательный состав на ревизию. Какая трудная и почти невозможная ответственность для государя!

Дабы облегчить сию ответственность или, лучше сказать, дабы сделать ее возможною, принято к сему два средства:

1) постановлено, чтобы суд был производим единообразно и отправляем не лицом государя, но избранных им чиновников, кои бы сами суду подлежали;

2) чтобы чиновники сии назначены были выбором народным;

3) но как при сем расположении вещей власти исполнительной не оставалось уже средства поддерживать временные ее учреждения и права свои в целости, то во всех правильных

* Le pouvoir de faire exécuter la loi ne réside que dans la personne du roi. Dans toutes les cours le roi est toujours censé être présent, mais, comme dans le fait la chose est impossible, il y est représenté par ses juges dont le pouvoir n'est qu'une émanation de l'autorité royale (Blakstone, t. IV, p. 35, 36. *Des cours de justice*) [Власть привести закон в действие принадлежит исключительно особе короля. Считается, что он всегда присутствует во всех судебных учреждениях, но так как на деле это невозможно, то он там представлен в лице своих судей, власть которых является не чем иным, как эманацией королевской воли (Блэкстон, т. IV, с. 35, 36 (фр.))]

монархиях в состав судебных мест допущены особенные ее исполнители под именем президентов, комиссаров и судей; чиновники сии представляют в них лицо государя, а члены суда, зависящие от выборов, под именем совета во Франции, заседателей в России, присяжных (jury) в Англии, представляют власть законодательную, которая в сем случае, участвуя в самом суждении, охраняет закон от нарушений власти исполнительной и держит надзор.

Таким образом, введя постоянный надзор в средину своих действий, власть исполнительная уменьшает в сей части свою ответственность и, уступая часть своих преимуществ, облегчает вместо того бремя, на нее возложенное.

Из сего видно, что и в суде, так как и в прочих частях управления, не может иметь места со стороны власти исполнительной особенный надзор, ибо в лице президента и судьи сей именно надзор существует.

Заключить из сего должно, что первый род ответственности имеет два только способа своего действия: 1) ревизию дел по жалобам и 2) разные установления временных отчетов.

Второй и высший род ответственности состоит в отчете, коим исполнительная власть обязана законодательной.

Чтобы точнее понять сей род ответственности и различие ее от первой, должно войти к первым различиям закона и учреждений.

Выше было примечено, что предметы закона суть общие неподвижные установления, коими учреждаются права граждан между собою, и что учреждения суть правила, коими законы сии, судя по обстоятельствам, приводятся в исполнение.

Например, правило: «без суда никто да не накажется» — есть закон государственный, конституционный. «Начальника такого-то, который без суда наказал помещика такого-то, предать самого суду по законам» — есть учреждение. Первое относится ко всем вообще и есть непосредственное следствие права гражданского; второе относится к лицу и с ним вместе или с переменою его положения переменяется.

«Всякий гражданин должен платить подати по своему состоянию» — есть закон государственный, конституционный. «С купца N взыскать деньги по капиталу его» — есть учреждение экономическое.

«Дети должны делить имение после отца по равным частям» — есть закон, уложение. «Сын такого-то помещика, захвативший все его имение, должен возратить брату его половину» — есть учреждение судное.

«Власть исполнительная дает суд и расправу по законам и единообразным для всех формам» — есть закон государственный. Установление сих форм, наименование судей, отрешение их и проч. есть учреждение судебное.

Словом, во всех частях государственного состава закон постановляет общие правила, учреждение прилагает правила сии к частным случаям и назначает образ исполнения.

Итак, в каждом учреждении могут быть два вопроса: 1) согласно ли учреждение с законом; 2) исполняется ли учреждение по его силе и обряду.*

Жалоба первого рода весьма различна от второй. В первой спрашивается, исполнено ли учреждение в его силе и обряде. Разрешение сего вопроса принадлежит, конечно, тому, кто установил сие учреждение, ибо он должен поддерживать то, что им установлено; итак, жалоба сия принадлежит ко власти исполнительной.

Во второй жалобе спрашивается, согласно ли решение с законом. Рассмотрение сего вопроса принадлежит тому, кто дал закон, ибо ему должно поддерживать то, что им установлено.

Из сего следует, что суд имеет два рода ответственности: он отвечает в наблюдении обряда тому, кто его установил; он отвечает в согласии решения с законом тому, кто установил закон.

Признав, что все учреждения власти исполнительной должны быть сообразны закону, предположить должно известный порядок и средства, коими сообразность сия доказана и удостоверена быть может.

Две силы могут быть в монархическом государстве, охраняющие закон в его исполнении:

- 1) сила общего мнения;²⁵
- 2) власть сословия, особенно для сего установленного.

Условия, необходимые к тому, чтобы сила общего мнения могла действовать на ответственность, суть:

- 1) публичность всех деяний управления, исключая малого и определенного числа случаев, тайне подлежащих;
- 2) свобода тиснения с исключениями, кои бы не стесняли действия общего мнения.

* Я полагаю, что уездный какой-нибудь суд определил бы: имение помещика N, найденного сумасшедшим, взяв из его владения, отдать старшему его брату. Помещик N может на сие определение приносить два рода жалоб: 1) что суд произведен без свидетелей или свидетели призваны и спрошены не по форме — *жалобы на обряд или на учреждение*; 2) что самое решение постановлено не согласно с законом, который повелевает имение сумасшедших брать в опеку, — *жалоба на существо решения*.

Условия, необходимые к тому, чтобы известное сословие могло действовать на ответственность, суть:

- 1) независимость сего сословия от власти исполнительной;
- 2) важное место, которое занимать оно должно в системе государственной, по всем уважениям, какие в государстве приняты;
- 3) публичность всех деяний управления с исключением, выше означенным.

Из сего понятия об ответственности видно:

- 1) что ответственность первого рода может и должна быть и в деспотическом правительстве;
- 2) что она ограждает только точность исполнения, но не ручается ни за совершенство уставов правительства, ни за твердость закона.

Словом, ответственность сия удостоверяет только в том, что все, и самое зло, делается не иначе, как по установленной правительством форме.*

Но 3) ответственность второго рода не может существовать, как только в правильном монархическом государстве;

4) ответственность сия есть истинное охранение закона, и сословие, для нее установленное, может одно называться хранилищем законов;

5) сия последняя ответственность, как начало высшее, может вмещать в себе и первый род ответственности, если власть исполнительная поручить ее заблигорассудит, ибо те же самые средства публичности и отчета, кои обеспечивают охранение закона, могут равно обеспечить и форму исполнения, но не напротив;

6) установление ответственности второго рода есть первый шаг решительного приближения, какой можно сделать в государстве деспотическом к правильной монархии, ибо установляя ее, государь самодержавный отступает от безотчетного управления и в лице министров покоряет собственную свою власть закону.**26

* Пример сего рода ответственности можно видеть в подчинении мест уездных Губернскому Правлению и в отношениях Губернского Правления к Сенату. Сию же самую ответственность имеют в настоящем порядке вещей министры в рассуждении Сената, коему государь мог дать одну ту только власть, чтобы вместо его рассматривал он деяния министров в отношении не доброты исполнения, но точности его и наблюдения форм.

** Не должно здесь забыть, что ответственность сия не учреждается одним словом или велением; она переменяет конституцию государства и, следовательно, не может быть нигде без важных превращений. Она предполагает закон, утвержденный печатью общего принятия, и известную гарантию сего закона в вещественных установлениях государства или в твердом и общем мнении народном. Без сего все будет состоять только в словах.

IV. О ЕДИНСТВЕ ПЛАНА УПРАВЛЕНИЯ

Отчего все человеческие установления столько несовершенны? Сверх многих других причин оттого, что все они делаются по большей части отрывками и без общего начертания. Нетерпеливость, людям столь естественная, обольщение разума видами народного счастья и скорейшего улучшения, чаяние, что, поправив одну часть, дела пойдут лучше, все сие вводит нередко самые благоразумнейшие правительства в частные организации и не дает, так сказать, созреть общему плану. Вскоре открываются неудобства сих частных соображений; но характер постоянства, столь необходимый правительству, привычка к установленному вещей порядку и, наконец, род некоторого отчаяния, которое обыкновенно объемлет правительства, когда, сделав много разных превращений, не видят они в них успеха, некоторое пресыщение и усталость делать непрестанные перемены, все сие заставляет оставить вещи в том порядке, в каком частные организации их поставили.

Для сего-то все установления государственные при подробном их рассмотрении не представляют сего творческого единства, какое в прочих произведениях разума мы примечаем: все они подобны слоям земли, постепенным наводнением составленным.

В государствах, имеющих добрую конституцию, зло сие едва приметно, потому что оно покрывается силою коренных законов, и несвязность правления поправляется единством народного духа.*

Но где нет доброй монархической конституции, там силою стройности и порядка в образе управления должно наградить то, что необходимо теряется от недостатка коренных установлений.**

* В Риме никогда не было доброй системы суда. Законы его в сей части были в совершенной запутанности оттого, что устанавливались без общего плана и по большей части преданиями юрисконсультов. Жалобы на сие повсюду в древних писателях видны; но доколе конституция Рима была неподвижна, несовершенство сие было почти неприметно. Как скоро самовластие испровергло конституцию, так скоро зло сие обнаружилось: надобно видеть жалобы современников Юстиниана и его самого на сию запутанность. То же самое примечание можно распространить на Англию, в коей часть судная, может быть, не лучше нашей.

** Здесь нет нужды примечать, сколь много всегда отходило управление в России от сих ясных начал. Оно никогда не имело единства и всегда представляло здание, коего части, быв все между собою разнообразны, примыкаемы были по временам одно к другому и таким образом составили сие готическое произведение, где формы изящные и безобразные, быв смешаны без разбору, выставляют еще более безобразие целого.

V. О СООБРАЖЕНИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ С МЕСТНЫМИ УВАЖЕНИЯМИ

Единство плана управления не должно, однако же, препятствовать местным различиям, кои во всяком государстве по необходимости существуют.

Странно бы было желать, чтоб народы, в образе жизни, в привычках их и степени просвещения и промышленности различные, покорялись с равною удобностию единому образу управления.

Есть, однако же, в правлении общие правила, на коих план его всегда и везде с удобностию основан быть может.

Должно, чтоб план сей в главных частях его был для всей страны прост и единообразен, но в то же время должно, чтоб оставлял он довольно расширения (*latitude*), в коем бы можно было поместить все приспособления, какие подробное уважение различий потребовать может.*

VI. О СОРАЗМЕРНОСТИ ОБРАЗА УПРАВЛЕНИЯ СПОСОБАМ ИСПОЛНЕНИЯ

Силу законов не должно измерять единым внутренним их достоинством, но способами исполнения.

Самый лучший образ управления, не имея исполнителей, не только не произведет никакого полезного действия, но по необходимости родит два весьма важных и столь редко законодателями измеряемых неудобства:

1) Недоверчивость и неуважение к правительству. В государстве, где нет добрых исполнителей, конечно, не может быть и просвещенных судей, внутренней изящности установлений. Народ рассуждает о вещах по внешнему их действию, и если действие сие будет ничтожно, ничем уверить его не можно, что ничтожество сие не от учреждений происходит, но от недостатка исполнения, ибо народ, считая себя всегда

* Для сего нужно разделить все части государства на два рода: одни, так сказать, однообразные (*homogènes*); им можно дать общую и совершенно одинаковую форму; другие — инообразные (*heterogènes*), в коих форма должна быть приспособлена к местным уважениям. В России по сему правилу можно все губернии разделить на внутренние и пограничные, полагая в числе первых все губернии, по уложению судящиеся, и означив во вторых все те, кои различными пользуются правами.

просвещенным, никогда не поймет, каким образом в миллионах нельзя найти известного числа людей способных.

2) Разрушив прежний вещей порядок, хотя несовершенный, но с привычками народными сообразный, если порядок вновь установленный не будет обеспечен разумом исполнителей, он по необходимости родит во всех классах народа тем важнейшее неустройство, что все, и самые обыкновенные, упущения ему приписаны будут.

Просвещение, честь и деньги суть стихии, входящие главным образом в состав доброго управления; без них никакие учреждения, никакие законы не могут иметь силы; словом, изысканность законов есть всегда относительна к способам исполнения и им соразмерна.

Таковы суть общие начала всякой доброй системы монархического управления. Различия государств не делают в сем никакой разности, ибо начала сии все истекают из первого понятия правильной монархии, и нет, конечно и быть не может ни одной из них, которая бы могла обойтись без сих начал или присвоить другие, не переменяя самого существа своего.

Правление монархическое совершенное есть то, которое все сии общие признаки имеет во всем их пространстве и силе. Чем более правительство будет подходить к сему образцу, тем будет оно совершеннее.

Всякое правительство по необходимости обязано составить себе сей образец, дабы знать, куда ему должно склонять свои движения, чтоб иметь, так сказать, неподвижную точку направления; без сего все его планы могут быть подвержены великим ошибкам.

Чтоб сделать некоторую, хотя весьма слабую, в сем отношении попытку, составлена прилагаемая при сем табель под лит. А.*

** Затем в черной рукописи было написано, но потом зачеркнуто следующее:*

(Государственный закон

Я предполагаю, что существуют в государстве следующие статьи государственного закона:

- 1) все состояния государства, быв свободны, участвуют в известной мере во власти законодательной;
- 2) власть исполнительная вся принадлежит одному лицу, участвующему и утверждающему всякое законодательное действие;
- 3) есть общее мнение, оберегающее закон в исполнении его;
- 4) есть независимое сословие народа, коему исполнители ответственны;
- 5) существует система законов гражданских и уголовных, принятая народом;

Рассматривая сию табель, с первого взгляда представляются в ней все признаки доброго управления: сообразность с государственным законом, единство, двоякая ответственность, удобность применения по всем местным уважениям и единообразие в главных разделениях.

Следующие рассуждения послужат к вящему ее объяснению.

Общая система управления вмещает в себя четыре частные системы, из коих каждая составляет целое, и все, однако же, связаны между собою неразрывно. Управление волостное подчинено управлению уездному, уездное — губернскому, губернское — государственному.

Каждая часть управления имеет свойственную ей ответственность. Сравним ответственность суда с ответственностью полиции.

Три низших отделения полиции не могут иметь другой ответственности, как в точном исполнении данных им предписаний. Предписания сии нисходят к ним от одного другому; следовательно, и надзор не может иметь другого пути в своем действии. Начальник округа отвечает за состояние всех вверенных ему волостей; следовательно, если бы начальник какой-либо волости дозволил себе или нарушить данные ему предписания, или ввести распоряжения новые, им противные, начальник окружный по обязанности его всегда открыт может злоупотребление тремя средствами: 1) осмотром; 2) ревизиею дел; 3) жалобами.

То же самое должно сказать и о прочих отделениях: они не могут вводить ничего нового и, следовательно, отвечают только за точность исполнения.

6) суд не лицом государя отправляется, но избранными от народа и им утвержденными исполнителями, кои сами суду подвержены быть могут;

7) все деяния управления публичны, исключая некоторого числа случаев определенных;

8) существует свобода тиснения в известных, с точностью определенных границах.

То, что называется государственным законом или конституциею, не есть закон писаный, но закон вещественный, не на бумаге, но в действии самом существующий. Он не столько состоит в установлениях государственных, сколько в вещественном разделении сил его на все состояния. Он поддерживается не столько видимыми сословиями, сколько навыками и духом народным;²⁷ это есть физическое сложение, темперамент политического тела;

9) существует в народе довольная степень просвещения и обилие во всех способах исполнения законов.

Предположив существующими все сии установления, образ правления может быть следующий. См. табель А).

Но ответственность министра полиции есть уже двоякая: он отвечает государю в точности исполнения устава полиции, т. е. тех правил или учреждений, кои на основании государственного закона сделаны и введены уже в употребление; но он отвечает известному законодательному сословию во всем том, что именем своим или именем государя вводит он нового в уставе полиции. Ибо сии новые учреждения должны быть сообразны с государственным законом, а сообразность сию никто не может удостоверить, кроме того, кому вверено охранение закона.

Есть два образа учредить сию ответственность к законодательному сословию: или внося наперед на утверждение его все распоряжения, вновь предполагаемые, или давая в них отчет по введении. Оба сии образа должны быть с точностию определены в государственном законе. Судя по различному существу каждой части, избирается тот или другой образ. Первый употребляется в экономии и суде, второй — в полиции, ибо в двух первых частях не столько скорость, сколь зрелое уважение всех обстоятельств потребно, но вторая вся состоит в быстром исполнении и часто требует мер скорых и стремительных. В одном только случае предпочесть в ней должно первый образ ответственности: когда требуется отменить закон государственный, уже существующий, и поставить на время или навсегда меру ему противную,* — обстоятельство, коего никто дозволить не может, кроме законодательного сословия.

Ответственность в суде должна быть двоякая:** в точном исполнении обрядов и в сообразности частных решений с законом. Выше было примечено, каким образом исполнительная власть, разделяя с законодательною право суда, слагает с себя сию последнюю ответственность. В самом деле, избранные от народа судьи под именем присяжных, производя важнейшую часть суда, тем самым поставляют себя в самое удобное положение охранять закон. Главному судье остается только наблюдать формы; но как формы сии в высшем суде могут быть двояки — одни приняты уже и утверждены употреблением, другие вновь вводятся, то и ответственность министра правосудия, подобно ответственности других министров, есть двоякая: государю — в охранении форм принятых, и законодательному сословию — во введении новых.

* Как, например, в Англии остановить действие Habeas corpus.²⁸

** Здесь должно привести на память то, что выше было постановлено о двух родах ответственности.

Из сего видно, что министр правосудия не может иметь другого наблюдения, как только над точным исполнением обрядов. Различие его действий от прочих министров состоит в том, что закон, на коем часть его основана, истекает не от власти исполнительной и не ею, а избранными от народа лицами оберегается в исполнении. Напротив, уставы или регламенты других частей, истекая от власти исполнительной и ею оберегаясь, подвергают их сугубому ответу.

Здесь приметить должно, что перенос судных дел от одной инстанции к другой не есть ответственность, ибо судья не может отвечать в том, что он так или иначе представляет себе вещи, спору подлежащие; он отвечает только в точном охранении форм и в чистоте своих намерений.

**О СОСЛОВИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ.
О СВЯЗИ ЕГО С ЧАСТЬЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЮ
И ПОРЯДКЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**ОБ ИНСТРУКЦИИ МИНИСТРОВ ИЛИ УЧРЕЖДЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОМ**

ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ГУБЕРНСКОМ

ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ОКРУЖНОМ

ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ВОЛОСТНОМ

ЧАСТЬ III

**О ДЕЙСТВИТЕЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

I. О РАЗУМЕ НАСТОЯЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Сколь ни просто на первый взгляд кажется правление самодержавное, но, когда оно смешано с разными установлениями монархическими и покрыто формами, к другому порядку вещей принадлежащими, состав его делается многосложен и разрешить его на первые его стихии не есть дело удобное.

Первое начало власти в России весьма, кажется, просто. Государь, соединяющий в особе своей все роды сил, единый законодатель, судия и исполнитель своих законов, — вот в чем состоит на первый взгляд вся конституция сего государства.

Но когда рассматривают образ, коим верховное сие начало действует, и средства, коими оно силы свои распределяет и приводит в упражнение, сия простота первого понятия исчезает и на месте ее являются разные системы управления, к разным началам принадлежащие и никакой между собой вещественной связи не имеющие.

В самом деле, каким образом определить взаимные отношения первых государственных мест: Совета, Сената, Комитета и министров? В чем состоят существенные их различия между собою? Какую степень власти каждое из них имеет? Какой род дел каждому из них присвоен? Разрешение всех сих вопросов одно может обнаружить истинный разум настоящего правления в России.

И, *во-первых*, очевидно, что ни одно из сих мест *собственной политической* силы не имеет: все они зависят и в начале и в конце, и в бытии и в действии их от единой воли и мановения силы самодержавной. Следовательно,

второе: ни одно из них телом политическим, а тем менее законодательным, признано быть не может;

третье: ни прав, ни преимуществ, свойственных государственным установлениям, в отношении к первому их началу иметь они не могут;

четвертое: различия существенного (*constitutive*) между собою они не имеют, ибо различие сие может быть только двояко: 1) в предметах и 2) в правиле действий. Но предметы во всех сих местах одинаковы. Сенат занимается теми же ветвями полиции, экономии суда, какие вносятся в Совет и к министрам. Правило действия в них также одинаково: все они или соображают дело с законом, или, когда закона нет или по обстоятельствам кажется он неудобен, представляют мнение свое о новом установлении. Все различие состоит только в разности канцелярского обряда, но нет нужды доказывать, сколь различие сие маловажно.

Правда, что Сенат отличается тем от прочих мест, что действие его считается публичным и что он имеет власть повелительную, а действие прочих мест есть действие, внутри кабинета государева совершающееся, и к исполнению непосредственно не исходит; но приметить должно: 1) что Сенат ничего не может повелеть своим именем. Указы, от него

исходящие, не суть его указы, но императорского величества, через него только идущие; 2) министры могут и во многих случаях должны мимо его прямо в губернии посылать указы, кои впоследствии вносятся к нему только за известие; 3) обязанность публиковать указы есть обязанность полицейская, и всякое низшее место именем государя то же бы самое могло сделать.

Итак, единое понятие, которое можно себе сделать о государственном управлении в России, есть следующее:

Верховное начало в России есть государь самодержавный, соединяющий в особе своей власть законодательную и исполнительную и располагающий неограниченно всеми силами государства.

Начало сие не имеет никаких вещественных пределов. Но оно имеет некоторые умственные границы, мнением, привычкою и долголетним употреблением постановленные в том, что власть сего начала не иначе приводится в действие, как всегда единообразным порядком и установленными формами.*

Сей порядок, коим власть государя изливается к народу в законодательстве и в частях управления, вмещается разными отделениями в Сенате, Совете и Министерстве.

Но три сии установления, имея каждое свою степень необходимости и служа некоторым умерением власти и точкою соединения народному мнению, по недостатку связи их между собою, по неточному разграничению их предметов, по разнообразности и несовершенству их форм в существенном отправлениях дел великие представляют неудобства.

Неудобства сии умножаются, когда установления сии рассматриваются в отношениях их к местам губернским.

Система губернского управления по необходимости связана с системою управления государственного так, как середина связана с началом. Сколько бы первая ни была сама в себе

* Припомнить здесь должно, что Юм²⁹ твердость английской конституции полагает в привычке, в духе, в образе мыслей народа.

Сколько ни ничтожен кажется Сенат в настоящем образе бытия его и сколько невероятным кажется, что течение дел, основанное на единстве министерского управления, было бы несравненно успешнее, но можно быть уверенным, что совершенное уничтожение сего места изгладило бы с собою и самую тень монархической свободы в разуме народном. Многочисленное сословие, древность и формы могут быть весьма вредны течению дел, но они имеют всегда нечто священное и столько уважительное в глазах народа, что и самое правосудие будет ему подозрительно, если оно не будет изливаться сообразно общему его о вещах понятию.

совершенна, но, стоя под влиянием второй, она по необходимости должна расстроиться.

Из сего следует, что усовершенствование губернского управления не может быть без усовершенствования управления государственным. Здесь припомнить должно то, что сказано вообще о системах управления, кои составляются по частям и не по одинаковому плану.*

II. НАСТОЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГУБЕРНСКОЙ СИСТЕМЫ И НЕДОСТАТКИ ЕЕ

III. КАКИМ ОБРАЗОМ МОЖНО ПРИСТУПИТЬ К УСОВЕРШЕНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ?

Надобно только сравнить образ управления монархического с управлением, ныне в России существующим, чтоб удостовериться, что никакая сила человеческая не может сего последнего превратить в первое, не призвав в содействие время и постепенное всех вещей движение к совершенству.

В настоящем порядке вещей мы не находим самых первых элементов, необходимо нужных к составлению монархического управления. В самом деле, каким образом можно основать монархическое управление по образцу, выше нами предложенному, в стране, где половина населения находится в совершенном рабстве, где сие рабство связано со всеми почти частями политического устройства и с воинскою системою и где сия воинская система необходима по пространству границ и по политическому положению?

Каким образом можно основать монархическое управление без государственного закона и без уложения?

Каким образом можно постановить государственный закон и уложение без отделения власти законодательной от власти исполнительной?

Каким образом отделить власть законодательную без условия независимого, ее составляющего, и без общего мнения, его поддерживающего?

* Учреждение Министерства есть, конечно, важный шаг к лучшему устройству управления, но он есть первый шаг, а чтоб достигнуть к совершенству, надобно сделать первый, и второй, и третий, и так далее, ибо совершенство никогда не достигается одним приемом. Надобно только идти всегда по одной линии.

Каким образом составить сословие независимое без великого и, может быть, опасного превращения всего существующего порядка — с рабством — и без просвещения?

Каким образом установить общее мнение, сотворить дух народный без свободы тиснения?

Каким образом ввести или дозволить свободу тиснения без просвещения?

Каким образом установить истинную министерскую ответственность там, где отвечать некому и где и ответствующий и вопрошающий составляют одно лицо и одну сторону?

Каким образом без ответственности могут быть охраняемы законы в исполнении?

Каким образом может быть обеспечено самое исполнение без просвещения и обилия в исполнителях?

Все сии вопросы разрешить нужно прежде, нежели можно с некоторою основательностью предположить возможность превращения настоящего порядка в монархический.

Я смею быть уверенным, что они неразрешимы и что одно время разрешить их может.

Итак, вопрос об усовершенствии настоящего управления в России не в том состоит, каким образом можно превратить его в истинное управление монархическое, но в том, каким образом составить образ управления, который бы соединял в себе следующие свойства:

1) Он должен быть весь расположен на настоящей самодержавной конституции государства, без всякого раздела власти законодательной от власти исполнительной.

2) Он должен сохранить и усилить народное мнение, власть сию ограничивающее не в существе ее, но в форме ее действия.

3) Он должен сколь можно быть приближен к образцу монархического управления, выше изображенного.

4) Он должен содержать в себе разные установления, которые бы, постепенно раскрываясь, приготавливали истинное монархическое управление и приспособляли бы к нему дух народный.

Сии четыре свойства суть столько существенны предполагаемому в России управлению, что всякий порядок вещей, им противный или их в себе не вмещающий, должен быть отвергнут яко ложный и неосновательный.

IV. КАКИЕ ЧАСТИ УПРАВЛЕНИЯ МОГУТ ПРЕЖДЕ ВСЕГО БЫТЬ ИСПРАВЛЕНЫ?

Прилагая свойства, выше приведенные, к порядку, ныне существующему, мы находим, во-первых, что в некоторых частях своих представляет он более удобства к усовершеннию, нежели в других.

Здесь припомнить должно то различие, какое выше было поставлено между временными учреждениями (регламентами) и законами, и что некоторые части управления, как-то: полиция и экономия, действуют всегда на правиле учреждений, а суд утверждается на законе.

Учреждения наши, конечно, недостаточны, но их можно усовершенствовать и исправить. Но исправить гражданский и уголовный закон скоро почти нет никакой возможности, ибо:

1) Не только в России, но и нигде в Европе нет еще правильной теории ни гражданского, ни уголовного закона. Сия часть законодательства доселе была и ныне есть предмет учености, исторических разысканий и, можно сказать, глубокого педантизма; дух истинной аналитики к ней не прикоснулся. Юрисконсульты спорят еще и поныне о точном понятии закона, об определении прав и обязанностей, о категорическом разделении преступлений, о разграничении дела уголовного от дела гражданского, и, чтоб все сказать одним словом, они спорят о самом понятии справедливого и несправедливого, о самых первых началах сего знания. Не ум обыкновенный, но разум творческий — гений — должен решить сей спор и положить лучшие основания сей науки и, может быть, переменить самый язык ее и уничтожить варварские ее формы.

Можно с некоторою основательностью предполагать, что мы стоим при самом рождении лучшей теории гражданских и уголовных законов. Никогда в Европе не занимались сею наукою с таким вниманием, как ныне; лучшие умы обратили на нее свои разыскания, и, может быть, не пройдет десяти лет, как мы увидим в сей части политических понятий важное превращение.

2) Настоящее положение России дает ей всю удобность ожидать сего превращения: если бы и существовала в Европе система добрых законов в сей части, она не могла бы у нас скоро приведена быть в действие, ибо правый суд по необходимости предполагает не только просвещенных судей, но просвещенную публику, искусных законоведцев, знающих стряпчих и методическое сей части учение; без сего самая

лучшая система судопроизводства произведет одно только вредное действие новости. Но что сделало доселе правительство в России, чтоб приуготовить добрых судей, чтоб окружить их здравомыслящею публикою, чтоб просветить их советом судоведцев? Где установления, в коих юношество наше образуется по сей части?

Может быть, в одной России судьи *творятся* одною волею и приказанием правительства, и человек, едва по слуху знающий о законе, о праве, об обязанности, вдруг по слову власти становится органом закона и решителем всех споров о праве и обязанности. Какая система законов может устоять против таковых исполнителей?

3) С некоторого времени вошло у нас в обыкновение все недостатки управления слагать на несовершенство наших законов.* Не быв в пользу их слепо предубежденным, можно, однако же, быть уверенным, что сие мнение весьма несправедливо.

Вы жалуетесь на несовершенство ваших законов уголовных и гражданских, — можно бы было возразить сим цензорам, столь скорым, столь готовым давать советы правительству, — но измерили ли вы вредное влияние прочих частей управления на сию ветвь законодательства? Определили ли, до какой степени недостаточной и несвязной ваша полиция затрудняет течение суда, попуская преступлениям стареться без следствий, представляя следствие без обстоятельств, теряя обстоятельства временем, небрежением и недостатком исполнителей? Каким образом на пространстве 500 или 600 верст земский исправник, для куска хлеба из бедных дворян выбранный, с подобными ему нищими заседателями может привести закон в уважение, пресечь насилие на месте, предохранить собственность от похищения и тем отвратить разорительные тяжбы? Каким образом в государстве, где земляные владения по большей части не обмежеваны, где права и на обмежеванные еще не удостоверены, где вся экономическая часть в крайнем беспорядке и упущении, могут быть тяжбы не многочисленны и не запутанны? Каким образом закон может действовать, когда не поддерживается разумом и просвещением исполнителей и когда исполнители сии еще необразованны? Познали ли вы, до какой степени судье трудно быть честным там, где нет общего мнения, где нет публичности в

* Здесь, как и во всем сочинении, разумеются под сим словом законы уголовные и гражданские.

деяниях суда, нет ответственности, нет совету, нет способов учения, и, наконец, чтоб все заключить в одном слове, где самый текст закона известен только по секретарским письменным тетрадам, от одного к другому переходящим и нигде в порядок не приведенным? Исправьте все сии несовершенства, суду побочные и от других частей управления зависящие, тогда рассуждайте о действии наших законов.

Вы жалуетесь на продолжительность и запутанность наших судебных форм и обрядов; но где они не таковы?

Раскройте Прусское Уложение,³⁰ вы найдете в нем следующие понятия о законах, в Германии существующих:

Voilà malheureusement quelle est encore de nos jours en Allemagne l'administration de la justice:

1) Toutes les défectuosités de la compilation confuse du corps du droit romain subsistent telles qu'elles ont été rapportées.

2) Le désordre qui résulte des différentes interprétations que les commentateurs donnent aux lois, aussi bien que des réponses et des décisions des jurisconsultes, dont le public est tous les jours surchargé, subsiste pareillement, et rend le droit incertain et arbitraire.

3) La contrariété du droit romain avec celui de l'Allemagne est encore le même, et quelques docteurs modernes n'ont fait qu'augmenter la confusion et l'embarras, en renouvelant et recherchant, de leur propre autorité et sans nécessité, les lois et coutumes anciennes des états de l'empire.

Il s'est trouvé dans notre siècle et le précédent plusieurs savans distingués par leurs lumières et par leur probité, qui ont senti parfaitement tous ces désordres et qui ont souhaité par cette raison que l'on pensoit enfin à une bonne réforme de la justice.

Il s'en est même trouvé plusieurs qui ont donné au public des projets d'un nouveau code du corps de droit.

Les empereurs d'Allemagne eux mêmes ont fait proposé diverses fois dans les diètes la réformation de la justice et exigé des états qu'ils donnassent leurs avis à ce sujet. Mais toutes les délibérations et les résolutions de l'empire n'ont en vue que de mieux régler la procédure et de corriger quelques abus introduits dans le tribunal de justice de l'empire. On n'y a pas pensé former un droit général et certain.

Quelques états de l'empire ont fait dresser à la vérité de certains corps de droit, parmi lesquels ceux de Saxe, de Magdebourg, de Lunebourg, de Prusse, du Palatinat, du Wurtemberg méritent surtout des éloges: mais aucun des ces corps de droit ne forme un droit universel et ne renferme toutes les matières du droit. Ils ne

сont pas non plus réduits en forme de système et ne contiennent pas sur chaque sujet des principes généraux. On se contente dans la plupart de régler la procédure et de décider des cas douteux, par rapport auxquels les docteurs n'étoient pas d'accord.*

Загляните в судебные законы Англии, вы найдете следующее о них изложение одного из славнейших их юрисконсультов:

Veut on croire en effet que le code civil et criminel d'un peuple, qui a une constitution si supérieure à toutes les autres, ne soit qu'un amas de fictions, de contradictions et d'inconséquences? Le droit anglais, comme tout autre système de lois formé successivement, par agrégation et sans aucun plan, se divise en deux parties, les statuts et la loi commune, ou la coutume. Les statuts, c. à d. les actes du corps législatif, rédigés avec une grande attention pour les circonstances et pour les intérêts de l'Angleterre n'ont pu avoir aucun égard au bien-être de ces pays dont l'acquisition n'étoit pas même prévue. La loi commune, c. à d. la loi non écrite, résultat de coutume, mêle à quelques principes d'une valeur inestimable une foule d'incohérences, de subtilités, d'absurdités et de décisions

* [Вот каково, к несчастью, отправление правосудия в Германии еще в наши дни:

1) Все изъязы сбивчивой компиляции свода римского права остаются в неизменном виде.

2) Неурядица, вытекающая из разных толкований, которые даются законами, а также советы и решения юрисконсультов, которыми ежедневно обременяют публику, — все это существует друг подле друга и делает его право ненадежным и произвольным.

3) Противоречия права римского и немецкого находятся в прежнем состоянии, а некоторые современные доктора только увеличили беспорядок и неразбериху без достаточной необходимости, извлекая и обновляя по своему усмотрению законы и старые обычаи империи.

В наши дни, как и в предшествующее столетие, нашлось немало просвещенных и опытных ученых, которые отлично видели все эти неурядицы и желали поэтому, чтобы задумались наконец об основательной реформе правосудия.

Нашлись даже такие, которые обнародовали проекты кодекса нового права.

Сами германские императоры в своих собраниях неоднократно предлагали сеймам провести реформу правосудия и требовали от сословий высказать свое мнение по этому поводу. Но все обсуждения и решения империи были направлены только на урегулирование процедуры судопроизводства и на устранение имевшихся в ней некоторых злоупотреблений. Не думали о создании права всеобщего и постоянного.

Некоторые земли империи, правда, составили ряд правовых уложений, среди которых Саксонское, Магдебургское, Люнебургское, Прусское, Палатината, Вюртенбургское особенно заслуживают похвал, но ни одно из этих уложений не составляет общего права и не включает все разделы права. Они приведены также в единую систему и не содержат общих начал для каждого из видов правонарушения. Довольствовались большей частью упорядочением процедуры и решением спорных вопросов, по которым мнение ученых расходилось (*фр.*)]

purement capricieuses. Il est impossible de croire, que dans cet ouvrage fantastique on est en vue le bien-être d'aucun pays. Quant à la variété des procédures devant les divers tribunaux, aux longueurs, aux formalités, aux embarras aux frais énormes qu'elles entraînent, c'est un autre chapitre dont il est impossible de présenter les détails. Qui le croiroit? Cette masse d'absurdités n'est point une production de l'ancienne barbarie, mais des raffinemens modernes.*

Но отчего в других государствах недостатки законов не столь ощутительны, как у нас? Оттого, что там закон, хотя несовершенный, но с точностью обеспечен в исполнении; оттого, что там есть просвещенные исполнители; оттого, что там судьи учатся, а не творятся; оттого, что прочие части управления пособляют, а не затрудняют действие закона; оттого, наконец, что добрая монархическая конституция покрывает множество частных недостатков.

Из всего сего должно извлечь следующие последствия:

1) Правительство должно обратить внимание на те части управления, которые в настоящей конституции России могут воспринять усовершенствование.

2) Части сии суть полиция и экономия.

3) С усовершенствованием сих частей часть правосудия сама собою исправится, ибо она подавлена теперь по большей части их несовершенствами.

4) Не переменяя системы уложения и не ища идеального в вещах совершенства, можно сделать важные в сей части поправления некоторыми общими установлениями.

* [Действительно, можно ли поверить, что у народа, конституция которого столь превосходит все прочие, гражданский и уголовный кодексы есть не что иное, как скопление фикций и противоречий. Английское право, как и всякая другая правовая система, образовавшаяся путем последовательных нарушений, лишенных какого-либо плана, делится на две части: статуты, обычное право и обычаи. Статуты, т. е. акты законодательного учреждения, составленные с необходимым учетом всех условий и интересов собственно Англии, не могли взять в соображение благополучие тех стран, присоединение которых даже не предвиделось. Обычное право, т. е. неписаный закон как результат обычая, примешивает к нескольким принципам непреложной ценности много всякой непоследовательности, изворотливости, абсурдности и решений, которые суть один лишь каприз. Нельзя поверить, что в этом чудовищном произведении имелось в виду благоустройство какой-либо страны.]

Что же касается многообразия процедур во всякого рода судах — волокиты, бюрократии, путаницы, непомерных расходов, требующихся для ведения дел, — то это еще целая глава, о чем говорить здесь подробно не представляется возможным. Кто поверит, что это скопище нелепостей вовсе не абсурд, не является произведением далекого варварства, но продуктом современного утонченного века (*фр.*)

По всем сим замечаниям в общем начертании системы управления часть суда оставлена в настоящем ее составе и очищена только от смешения, в коем доселе она находилась.

V. О СОСТАВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕСТ

Государственным установлениям, без связи и порядка ныне существующим, дабы дать некоторое между собою отношение, должно, во-первых, разделить предметы их на два главных рода: к одному отнести все то, что касается до части законодательной, к другому — все, что принадлежит к власти исполнительной.

Обе власти сии, соединяясь в лице государя, не иначе как его волею действовать могут, а потому места, для каждой из них устанавливаемые, в разуме настоящей государственной конституции не сами собою, но силою самодержавною существовать могут. Они в существе своем суть два отделения внутреннего государственного кабинета; но в мнении народном представляют места внешние и умеряют собою самодержавие.

Все то, что принадлежит до постановления, усовершенствования и охранения государственного закона и уложения, будет входить в первое сословие.

Все то, что принадлежит до постановления временных учреждений и исполнения законов, уже существующих, будет входить во второе сословие.

Первое можно назвать Сенатом законодательным, второе — Сенатом исполнительным.

Держась точнее естественных разделений, должно бы было назвать сей последний род власти *Министерством*. В самом деле, оно не что другое есть, как администрация, состоящая из известного числа министров, из коих каждый управляет своим департаментом. Не отступая в существенном образовании сей части от сих простых и естественных понятий единства, признано, однако же, нужным облечь ее именем Сената по двум следующим причинам: 1) есть во всех департаментах министров некоторые общие дела, ни к одному из них прямо не принадлежащие и требующие соединения: таково есть обнародование уставов и узаконений, производство в чины, определение к некоторым высшим местам чиновников, хранение актов, ведение общих государственных архивов. Для всех сих дел надлежит быть месту соединения; 2) везде, а наипаче в России,

повеления, издаваемые в народ именем целого сословия, представляют народу нечто более уважительное, нежели повеления, от лица подчиненного и единственного идущие. Понятие корпуса сильнее действует на воображение, а потому везде, где совокупность сия не вредит успеху дел, где она представляется только по наружности, а не в существе, где не уменьшает она личной ответственности, где можно сохранить ее по виду, сохранять, кажется, нужно.

Сенат исполнительный делится до времени на две части: судную и управления.

В части судной ведаются все дела по апелляции и жалобам на места губернские судные; она содержит в себе два департамента: гражданский и уголовный.

В части управления будут ведомы все те предметы, кои принадлежат к разным департаментам Министерства.

Часть судная оставляется до времени на тех правилах, на коих она ныне существует.

Часть управления, или Сенат управляющий, составляют министры.

Министры каждой своею частию управляют по уставу.

В случаях, уставом не предвиденных или требующих исправления, министры предлагают новые меры в Сенат. По утверждении сих мер они публикуются от Сената. Сенат исполнительный сообщает все новые меры Сенату законодательному, исключая тайне подлежащих.

СОСТАВ И ОБРАЗОВАНИЕ СЕНАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО

Сенат законодательный составляется из сенаторов по избранию государя.

Сенат законодательный собирается два дня в неделю.

Упражнения его суть:

1) Постановление закона гражданского и уголовного.

Для сего каждый раз, когда в Сенате судом встречается случай, законом не определенный, он посылается на разрешение Сената законодательного, который, определяя его согласно государственному закону, представляет на утверждение государю.

2) Усовершенствование закона гражданского и уголовного.

Сюда принадлежит Комиссия о составе Уложения, коею управляет один из сенаторов законодательного Сената и в коей всю работу производят четыре юрисконсульта. Сия

Комиссия занимается единственно приведением в порядок законов существующих.

Сюда принадлежат также и те случаи, когда в Сенате судом встретится дело, на которое изданные законы не ясны, или противоречащи, или общей пользе противны.

3) Охранение закона в исполнении его.

Сюда принадлежат:

1) Жалобы на министров, по Высочайшему повелению вносимые.

2) Ревизия всех новых актов Сената исполнительного по отношению их не к внутренней доброте их, но к коренным государственным законам.

Порядок, коим дела входят, производятся и кончаются в Сенате законодательном, есть следующий:

1) *Дела входят:*

От Сената судного: а) по недостатку закона; б) по неясности его.

От Комиссии — по мере приведения законов в порядок.

От Сената управляющего вносятся все меры, вновь им принимаемые или с отменой прежних уставов сопряженные.

От государя — жалобы, прямо на министров приносимые.

От министров — их отчеты ежегодные.

2) *Дела производятся:*

Как Сенат законодательный не есть корпус внешний политический, но отделение государева кабинета, в коем всегда почитается он присутствующим, то дела в нем производят журнальною запискою, означающею кратко содержание дела и мнение Сената.

В предварительном рассмотрении актов Сената исполнительного Сенат законодательный наблюдает только, не противны ли они законам существующим, и каким именно, не занимаясь пользою их или вредом, понеже рассуждение сие почитается уже оконченным в Сенате исполнительном. Сенат законодательный никогда долее одного собрания внесенных к нему предварительных актов не удерживает.

Для производства дел находятся при Сенате три делопроизводителя и несколько писцов.

За письмоводством надзирает один из сенаторов, который представляет и журналы государю.

3) *Дела кончатся*

представлением государю журнальной записки. Никакого внешнего акта Сенат законодательный издать не может.

Об окончании дел и о выходящих указах узнает он из сооб-

щений Сената исполнительного, который один получает на имя свое указы и приводит их в действие.

Министры присутствуют в Сенате законодательном с голосом рассуждения (*voix délibérative*), но журналов не подписывают и мнений по оным не дают. Отсутствие министра заменяется товарищем его; отсутствие обоих не останавливает собрания.

Сенатор законодательного отделения не может быть министром, не сложив с себя сего звания, и напротив.

Сенатор законодательного отделения может вместе быть сенатором судного.

В делах верховной важности, относящихся до суда, Сенат законодательный соединяется с Сенатом судным и составляет в сем виде *суд верховный*, могущий не только решить дело по существующим законам, но, в недостатке оных или в очевидном несходстве, постановить закон новый, невзирая на то, что постановление сие учреждается по частному случаю.

В делах таковой же важности, относящихся до прочих частей управления, Сенат законодательный соединяется с Сенатом управляющим и составляет в сем виде *верховное правительство*, могущее не только решить предстоящий вопрос окончательно, но и постановить закон. В сем соединении министры имеют уже голос решительный, подобно прочим членам Сената законодательного. Для различия и большего в народе впечатления каждое отделение Сената имеет свойственное ему одеяние.

СОСТАВ И ОБРАЗОВАНИЕ СЕНАТА ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО

I. Отделение управления (администрации).

Сенат управляющий составляется единственно из министров.

Сенат управляющий присутствует два дня в неделю.

Упражнение его суть:

1) Рассмотрение и соображение новых мер, каждым министром принимаемых. Сюда принадлежит все то, что превышает устав, данный министру на вверенную ему часть, и требует особенного положения.

2) Внесение в акты (*l'enregistrement*) исходящих указов и узаконений.

3) Сообщение их законодательному Сенату и обнародование как указов, так и решений Сената судного.

- 4) Определение чиновников.
- 5) Производство в чины.
- 6) Хранение актов; ведомство всех государственных архивов.

Порядок, коим дела входят, производятся и исходят в Сенате управляющем, есть следующий:

1) *Дела входят:*

а) От министров — все новые постановления на рассмотрение и все указы, частно в губернии посылаемые за известием.

б) От Сената судного — решения его до общего обнародования.

в) Все государевы указы, к исполнению Сената управляющего принадлежащие.

2) *Дела производятся:*

Поелику дела в Сенат управляющий входят совершенно каждое в своей части приготовленными и как государь в Сенате всегда почитается или есть присутствующим, то все дела производятся внутри Сената краткою журнальною запискою, означающею содержание дела и принятое решение.

Для производства дел находится в Сенате один общий делопроизводитель с помощником и несколько писцов.

При Сенате находится государственный актуариус, коего должность есть вносить в акты Сената все исходящие узаконения в книги, печатью государственною утвержденные. Особа 3-го или 4-го класса.

При Сенате находится начальник государственных архивов с экспедициею управления и ведомства всех архивов. Особа 3-го или 4-го класса.

Сюда принадлежат разные подробности.

3) *Дела исходят:*

Дела от Сената управляющего исходят тою же формою, как ныне из первого департамента, с некоторыми поправлениями для краткости и удобнейшего течения.

УСТАВ КАНЦЕЛЯРСКОГО ОБРЯДА

II. Отделение суда.

Часть судная Сената оставляется в настоящем ее положении.

К ней принадлежит межевой департамент до времени окончания межевания.

Министр юстиции занимает в ней место генерал-прокурора.

Части судной Сената подчиняются одни те места, где действительно производится суд, и в другие части управления она не входит.

Судные департаменты имеют свое общее собрание, на которое нет апелляции, но могут быть жалобы на нарушение обряда; и как хранитель обрядов в Сенате судном есть генерал-прокурор, то жалобы сии идут тем же путем, как и все жалобы на министров, т. е. от государя препровождаются в законодательный Сенат, а дабы под видом жалоб на обряд не принимались жалобы на существо дела, то прежде рассматривает их генерал-рекетмейстер и докладывает государю.

По мнению Сената законодательного государь может только повелеть генерал-прокурору предложить вновь дело Сенату судному со введением упущенного обряда, но сам его не решит и никаких указов Сенату судному не дает.

ПРИМЕЧАНИЯ НА ОБРАЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Если свойства управления вышеозначенные настоящим расположением достигнуты, то можно утвердительно заключить, что оно правильно и основано на твердых началах.

Но единое приложение сего образа управления к свойствам вышеприведенным показывает ясно, что он всех их вмещает, ибо:

1) Он основан на неделимости власти самодержавной. Ни Сенат законодательный, ни Сенат исполнительный не могут сделать никакого движения без воли государя; в существе своем они суть непосредственное только его орудие и собственной силы не имеют.

2) Между тем наружную важностию своею и составом они утверждают народное мнение, возводят его ближе к идеям монархическим и ставят Россию на одной чреде с прочими государствами европейскими, не отнимая ничего от силы ее необходимого самодержавия. Государь благонамеренный не найдет, конечно, в сих установлениях никаких препятствий к совершению своих предположений; но самодержец, который бы захотел употребить во зло неограниченную волю, встретил бы твердую преграду своим насилиям если не в самых сих установлениях, то в мнении, в уверенности, в привычках

народных, особливо когда привычки сии долголетним продолжением доброго царства в сердцах укрепятся. Сие укрепление всегда было признаваемо важнейшим оплотом политической свободы и, может быть, лучшую гарантию закона.

3) Сей образ управления столько сближен с монархическим, сколько конституция России может сие позволить, не вводя великих переломов.

4) Но то, что довершает убеждение в его пользу, состоит в удобности, какую сей образ управления имеет, чтобы со временем превратиться в совершенную монархическую систему.

В самом деле, приучая народ взирать на законодательную власть в некотором наружном отделении, он воспитывает, так сказать, дух его к другому порядку вещей. Когда приспее время, т. е. когда разлитием просвещения и сопряжением многих обстоятельств, от времени зависящих, созреет возможность лучшего управления, тогда без всякой почти перемены и в те же, так сказать, рамы встроится другое устройство, не на видимом порядке, но на внутреннем и вещественном основанное. Тогда надобно только будет Сенат законодательный составить по другой лучшей системе, переименовать Сенат судный Высшим судом и, основав его подобно прочим частям управления на единстве, ввести с ними в параллельное положение; тогда все превратится в истинную монархическую систему.

5) Если бы сия организация и ничего другого не представляла, кроме разделения сего неустройства, какое теперь существует в Сенате и в отношениях его к прочим частям правительства, то под сим единственным видом необходимо бы принять его было должно.

6) Отделив от части судной все другие части управления, доставится правительству удобность усовершенствовать их одну за другою, чего теперь по всеобщему дел смешению предпринять невозможно, не испровергнув вместе и судного порядка.

Усовершенствование сих частей будет иметь спасительное действие и над судом. Точность исполнения* обеспечит все его

* Что обеспечивает собственность главным образом? Не метафизическое понятие о справедливости судной, но точность исполнения. Зная закон, хотя бы он был и несовершен, но зная, что он в точности будет исполнен, всякий делает с вероятностию все расчисления жизни, а верность сего расчета составляет первое основание собственности. Какая, напротив, уверенность быть может, когда закон и суд изыщен, но исполнение зависит от случая? Тогда все расчеты жизни приходят в замешательство и неизвестность, соревнование и промышленность теряют свое воспарение (*élan*) и пресмыкаются боязливо по земле.

движения; восстав из-под бремени разных побочных злоупотреблений, ныне суд тяготящих, он обновится, не переменив даже своей формы.

7) Каким образом можно исправить систему губернского управления, не переменив системы государственной?

Здесь должно припомнить то, что выше было сказано об организациях отрывками; они всегда вредны, когда не утверждаются на общем плане.

8) Можно ввести вместе с сим планом некоторые общие распоряжения, устройству суда пособить могущие и к совершенству прочих частей служащие, как-то:

а) Первым и скорым действием законодательного Сената быть может и должно издание законов, не новых и не совершенных, но прежних, в порядок и ясность приведенных. Одна сия простая и механическая операция сделает в России более добра и произведет в народе более ощущения, нежели многие другие предположения.*

б) Выше было примечено, что лучшее средство ответственности и по настоящему положению вещей единственное есть публичность деяний правительства. Должно ввести в самый состав Сената исполнительного, чтобы все его деяния были публикованы; это есть черта не обряда, но монархической конституции, которую ныне же принять можно. Пользы от сего установления неисчислимы. Оно ознакомит народ с правительством, родит общее мнение, просветит низших исполнителей, приуготовит людей к делам, поставит министров под судом общего разума. Добрый министр найдет в актах сих лучшую себе похвалу и ими отторгнет клевету; министр неблагонамеренный в них же будет иметь явное уличение и проч. и проч.**

в) Когда будет постановлено, чтобы дела судные, получившие окончание в общем собрании, не были переменяемы по жалобам частным, то сим утвердится одно из главных

* Я не знаю, известно ли правительству, что в Сенате нет книг Законных и что во всех губерниях судьба людей и имуществ решается по письменным тетрадам, содержащим в себе самые безобразные и неверные выписки законов.

** Может быть, что в первые месяцы установление сие и не примет полного действия; но, если оно будет с разумом образовано и поддержано разными публичными бумагами, можно быть удостоверенным, что Россия скоро пожелает знать, что делает для нее правительство, и, познав его труды, научится почитать его и любить свои законы, свой образ управления, ибо тогда они действительно будут для нее свои, когда она их познает. Теперь же управляется она невидимою для нее силою: и как можно после сего требовать, чтобы она имела доверенность к орудиям сей силы, ей неизвестным?

правил монархического правления: торжественно признается, что суд принадлежит народу, — закон государственный, приближающий правление к монархической форме более, нежели тысячи других частных установлений. Все то, что можно сказать против твердости и силы сего закона, опровергается двумя следующими уважениями; 1) в делах судных не может быть математической очевидности; следовательно, ничто не может доказать, что решение, государем положенное, справедливее решения, Сенатом утвержденного; 2) самый поразительный признак самовластия деспотического в государстве есть, когда верховная воля, дающая общий закон, сама прилагает его к частным случаям; тогда все понятия о порядке и свободе испровергаются, и одно таковое решение, хотя бы оно было и самое справедливое, сильно разрушит самую лучшую конституцию. Целую книгу доказательств неопровергаемых написать о сем можно.

СОСТАВ ВСЕЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ. ЛИТЕРА В

Порядок, коим можно приступить к исполнению сего плана.

Если план управления, коего одни главные черты здесь представлены, будет принят, то к постепенному исполнению его можно приступить следующим образом. Дóлжно открыть в одно время четыре главные работы:

I. Составить подробное положение для Сената законодательного и исполнительного. Сие положение должно в себе содержать:

- 1) состав Сената, число членов, порядок и формы их определения;
- 2) точное означение, или табель всех предметов Сената;
- 3) образ производства в нем дел, источники и образ их вступления, обряд производства внутреннего и внешнего, канцелярии и проч.;
- 4) сношения сих мест между собою;
- 5) означение мест, кои Сенату исполнительному подчиняются.

II. Вместе с сим дóлжно на началах, выше изображенных, сделать устав полиции и назначить в нем образ производства дел полицейских.

III. Устав экономический, или правило, на коем часть сия должна действовать.

IV. Составить новое Губернское Положение в замену учреждений о губерниях.

Между тем как работы сии будут производиться, может быть признано будет нужным приуготовить некоторые перемены и в образе управления внешних дел, и воинской части по трем первым коллегиям.

Когда все сии материалы будут приуготовлены, соображены и утверждены, тогда все места, на сем новом плане расположенные, открыть в одно время, дабы, вступя вместе в новый вещей порядок, представляли они стройное целое, коего все части покорны одному закону.

VI. Примечания на табель В.

1) Для чего в отделениях Сената исполнительного не означены все те Министерства, кои ныне существуют?

Части, означенные в табели, суть единые, естественные отделения, какие можно найти во всяком государстве; но как по различию местных положений в каждом главном отделении могут быть две или более части довольно обширные, чтоб занять целое Министерство, то и следует, что в каждом главном отделении может и должно быть столько Министерств, сколько есть значащих частей, требующих особенного надзора. Сие раздробление одного отделения на несколько частей не может быть вредно, если части сии связаны общим планом того отделения, к коему принадлежат. Оно даже необходимо при начальном дела устройстве, когда каждая часть требует образования особенного надзора и внимания. По усовершеннии их можно, конечно, части сии соединить и привести к одному началу. В общем плане должно всегда иметь в виду одни общие главные и необходимые отделения, ибо в ветвях, им подчиненных, части их не могут иметь каждая соответствующего себе порядка без крайнего дел раздробления и замешательства. Так, например, если бы в губерниях учреждено было столько разных начальств, сколько есть Министерств, то система управления губернского сделалась бы весьма сложна и имела бы много частей, для симметрии только существующих.

2) Для чего не полагается в управлениях низших никакого внешнего надзора?

Надзор, если он не есть тайный, всегда предполагает ответственность; в самом деле, надзор, который бы, не потребовав на месте объяснения, доносил только первые свои примечания высшему начальству, был бы самое тщетное и вредное фискальство. Надзор, который бы мог требовать от

главных местных начальников объяснения, должен бы быть от них независим. Таким образом в каждой губернии установилась бы внешняя сила (*status in statu*),³¹ первым понятиям единства противная и всякому истинному порядку чуждая.

И каким образом надзор сей мог бы действовать? Чтоб мог он быть несколько верен и не превратился в пустой донос, основанный на слухах, он должен необходимо следовать за течением дел, т. е. видеть все их производство; следовательно, должен иметь во всех местах своих агентов. Агентам сим должны быть все дела сообщаемы на предварительное усмотрение; чтоб усмотрение сие могло иметь свою пользу, должно им дать право протеста (иначе злоупотребления будут видны, но не исправлены), с протестом соединить право приостановить решение дел. Таким образом, чтоб заметить одну ошибку или злоупотребление, надобно ввести во все производство дел целый порядок форм столько же затруднительных, сколько и противных первому началу управления, скорости. Вверить сей надзор дворянскому обществу есть верный способ все дела оставить и расслабить, чтоб не сказать еще чего-нибудь более.

И к чему может послужить сей надзор? Из понятий о двух родах ответственности мы видели, что истинная ответственность падает на те места, кои могут давать новые учреждения, но ни одно из нижних управлений, начиная с губернского, не может вводить никаких новых учреждений, а за точным исполнением прежних уставов наблюдает местный начальник каждого отделения. В сем состоит существенная его должность. Следовательно, определять сверх сего надзор есть определять двух чиновников к одной должности, и нет причины, для чего не определить над ними третьего и четвертого.

Волостной голова отвечает за точное исполнение данного ему устава в волости окружному начальнику; начальник окружной отвечает за округу губернатору; губернатор отвечает за губернию министру; министр государю. В сей цепи ответственности каждое высшее звено столько заинтересовано в исправности низшего, за которое оно отвечает, что ему одному должно предоставить избирать средства надзора рассмотрением ли жалоб, или частными осмотрами, или публичностью деяний. Вводить же в сей порядок надзор посторонний значит разрывать его естественные связи.

Но для чего в высшем государственном управлении устанавливается побочный надзор законодательного Сената, когда не нужен он в низших начальствах? Для того, что высшее

управление имеет два различных начала своего действия: введение новых учреждений и точное исполнение прежних; посему и должно оно иметь два рода ответственности: во-первых, отвечать законодательному Сенату, что они согласны с коренными законами, а во-вторых — государю, что они с точностью исполнены.

3) Для чего в общем плане не полагаются окружные Сенаты?

Должно ли учреждать Сенаты окружные.

В учреждении Сенатов окружных три только могут быть намерения:

1) уменьшить стечения дел разделением их на восемь или более частей;

2) облегчить народ в дальнем пути;

3) дать местным решениям более справедливости, нежели сколько могут они их иметь в палатах.

Но 1) не пройдет, может быть, десяти лет, как дела в каждом из сих Сенатов столько же столпятся, как и здесь, ибо с учреждением сих Сенатов действие палат совершенно будет ничтожно; близость и удобность переноса заставит всякого отведать своего счастья в сей новой лотерее, а от сего неминуемо произойдет, что палаты еще менее будут радеть о справедливом решении. Суд их будет самый тщетный обряд, как бывал некогда суд мест средних. Впрочем, какая палата решала дела свои от одного года к другому? Между тем каждая палата иметь будет только 10-ю часть дел против окружного Сената. Итак, в 10 лет Сенат будет иметь дела 10-летние и так далее.

2) Какой вред государственный от того, что человек, коему правительство дало право выбирать себе судей в двух губернских инстанциях, по собственной его беспечности выбрал людей глупых или неспособных и, вверив им свое дело, после объявляет на них же неудовольствие и ищет правды за тысячу верст в Сенате? Пусть его странствует, он заслужил сие собственною виною. И, впрочем, в каком просвещенном великом государстве тяжбы не трудны, не многочисленны, не многолетни? Какой вред, что двести человек больше проживает в Петербурге и что человек, коему собственные его поверенные в губернии отказали в его иске, должен ждать здесь многие годы своего права?

3) Почему суд Сената будет справедливее суда губернского? Слова вещей не переменяют. Какие средства Сенат имеет к лучшему себя о деле просвещению? Не те же ли законы? Не ту же ли самую форму производства? Не тех же ли людей?

Вообще приметить должно, что всякая перемена без нужды и без видимой пользы есть вредна, так как всякие почти легкие средства в делах государственных по большей части суть средства ненадежные. Заградите первые источники зла: исправьте полицию и экономию губернскую, приведите законы в известность, просветите исполнителей. Тогда суд будет справедлив и удобен, а без сего перемены могут быть на время блистательны, но со временем зло возрастает самым исправлением его.

4) Для чего полагаются волостные управления?

Усовершенствовать высшие части управления и суда, оставляя низшие в бездействии или беспорядке, значит то же, что хотеть удержать реку, не заградив ее источников. Между тем редко правительство доводило свои планы до сих источников.

Они останавливали их именно там, где они наиболее могли быть нужны. Можно ли желать, чтобы тяжбы не были многочисленны, и не установить законных средств погашать их в самом их рождении? Чтобы полиция уездная была деятельна, и не дать постоянных способов ее действию в волостях?

В России давно уже было помышляемо о составе волостных правлений, но доселе они существуют только именем, и между тем как десять человек низких ремесленников имеют точные и подробные правила и цеховую управу в городском положении, целые волости оставлены без всякого учреждения на произвол исправников и заседателей.

По разделении собственности в России волостные управления должны быть двух родов: в имениях казенных и помещичьих. Сии последние нужно образовать согласно существу их собственности.

Должно, без сомнения, оставить помещикам обширную власть в их владениях, но ничто не препятствует установить, чтобы власть сия действовала на постоянных правилах и с известными формами. Например: для чего не предоставить крестьянам помещичьим в тяжбах их и ссорах по движимым имениям и даже по землям, от помещика в оброк отданным, разбираться в волостном правлении, от мира выбранном? Власть помещика, конечно, от сего не стеснится, так как власть государя не стесняется от того, что суд идет порядком, особенно установленным.

Полиция в селении принадлежать должна, без сомнения, помещику, но права его ничем не оскорбятся, если наказания будут определены в том же волостном правлении. Влияние, которое он всегда будет иметь над сим местом, доставит ему все способы располагать мерою исправления; и хотя власть его в

существо своем не переменится, но образ его мало-помалу притупит самовластие и образом безвредным будет нечувствительно, с самыми малыми приемами приучать поселян к гражданскому бытию так, как слепых прозревших приучают к свету.

Экономию деревенскую должно оставить до времени неприкосновенною в личном расположении помещика. Чтобы положить некоторую меру помещицкому сбору, в России много еще надобно сделать приготовительных распоряжений. Должно думать, что личный интерес более подействует в сем, нежели внушение правительства.* Впрочем, рождающейся свободе сии же самые волостные правления, временем и привычкою утвержденные, представят некогда (конечно не ныне и, может быть, не в настоящем рождении) первую, так сказать, точку соединения и силы. Доброе крестьянское уложение (code rural), хотя и неполное, есть самый скромный и тем более неоцененный дар, какой может дать добрый государь своему народу.

Тот много сделал, кто умел избрать и насадить первый корень, хотя одно время и стечение стихий может возрастить древо.

1803 г.

* «Les propriétaires d'esclaves, à qui l'intérêt personnel n'a pas été le bon sens et l'humanité, conviendraient sans peine des avantages de la liberté sur la servitude et désireraient eux-mêmes que l'esclavage fût aboli, si cette abolition pouvait avoir lieu sans bouleverser leur état et leur fortune et sans porter atteinte à leur sûreté personnelle. Les injustices et les calamités qui ont accompagné les tentatives précipitées forment la plus grande objection contre les projets d'affranchissement» (*Bentham, t. II, p. 187 à 190*).

«Ces liens de l'esclavage que le législateur ne peut pas rancher d'un seul coup, le temps les dissout peu à peu; et la marche de la liberté, pour être lente, n'en est pas moins sûre. Tous les progrès de l'esprit humain, de la civilisation, de la morale, de la richesse publique, du commerce, amènent peu à peu la restauration de la liberté individuelle. L'Angleterre et la France ont été autrefois ce que sont aujourd'hui la Russie, les provinces polonaises et une partie de l'Allemagne» (*Traité de Légis. par Bentham, t. II*).

[«Те рабовладельцы, личная заинтересованность которых не лишена здравомыслия и человечности, без труда сознались бы в преимуществе свободы над рабством и сами бы захотели, чтобы рабство было упразднено, при условии, что это упразднение не нанесло бы вреда их общественному положению и их состоянию и не грозило бы их личной безопасности. Несправедливости и козни в момент стремительных попыток добиться отмены рабства служат самым большим препятствием для их осуществления» (*Бентам. Т. II. С. 187—190*) (фр.).

«Эти узлы рабства, которые не может одним ударом разбить законодатель, мало-помалу расслабляет время, и шествие свободы, сколь бы медленным оно ни было, от этого никак не становится менее уверенным. Все достижения человеческого разума, успехи цивилизации, нравственности, рост общественного достатка, торговли мало-помалу ведут к восстановлению свободы личной. Англия и Франция были некогда тем, чем является сегодня Россия, польские провинции и часть Германии» (*Трактат о законодательстве Бентама. Т. II*) (фр.)]